



La Comisión Europea recomienda el comienzo de negociaciones de adhesión con Turquía, pero bajo ciertas condiciones

William Chislett *

Tema: Este documento analiza el crucial informe de la Comisión Europea sobre Turquía (http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_tr_2004_en.pdf) y su recomendación trascendental para la próxima reunión del Consejo Europeo, que se celebrará el 17 de diciembre en Bruselas, en la que se dará inicio a las negociaciones de adhesión, 41 años después de que el país pasara a ser miembro asociado de la por entonces Comunidad Económica Europea (CEE). La Comisión, asimismo, publicó un estudio detallado del impacto de la adhesión (disponible en http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/issues_paper_en.pdf). Tanto el anterior gobierno del Partido Popular (1996-2004) como la actual administración socialista se han contado entre los más acérrimos defensores de la integración de Turquía.

Resumen: En teoría, el sexto informe de la Comisión sobre Turquía era simplemente un ejercicio técnico: una comprobación de los avances realizados en el cumplimiento de los criterios políticos y económicos de Copenhague para poder iniciar las negociaciones. En la práctica, el debate sobre Turquía es mucho más profundo debido a su población (70 millones de habitantes), sus índices de pobreza (en 2003, el PIB per cápita de Turquía fue del 28,5% del promedio de la Europa de los 25, en términos de poder adquisitivo) y al hecho de que se trata de un país de arrolladora mayoría musulmana. Ningún otro candidato a ingresar en la UE ha desatado tales pasiones a favor y en contra de su adhesión.

La Comisión no señaló ninguna fecha concreta para el ingreso de Turquía como miembro de pleno derecho de la UE (como muy pronto, se sigue apuntando al horizonte de 2015) y afirmó que las negociaciones no podrían empezar hasta la entrada en vigor de determinada legislación clave que actualmente está en proceso de elaboración (como es el caso del nuevo código penal). Muchos de los gobiernos de la UE están ejerciendo presión para que el inicio de las negociaciones se produzca a principios del próximo año. Además, la Comisión introduce por primera vez una cláusula para frenar el proceso y advierte que recomendará la suspensión de las negociaciones en caso de producirse un incumplimiento grave y persistente de los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y el imperio de la Ley. El gobierno turco, en términos generales, acogió favorablemente el informe.

* *Escritor, autor del documento de trabajo del Instituto Real Elcano sobre Turquía (www.realinstitutoelcano.org/documentos/101.asp), actualmente en proceso de actualización, y también de dos libros sobre el país.*

Análisis: El Consejo de Europa, en la reunión celebrada en Copenhague en diciembre de 2002, se expresó en los siguientes términos: “Si el Consejo de Europa, en diciembre de 2004, basándose en un informe y una recomendación de la Comisión, considera que Turquía satisface de manera suficiente los criterios políticos de Copenhague, la Unión Europea recomendará la apertura de las negociaciones para la adhesión con este país sin demora”. Esta afirmación fue corroborada por la reunión del Consejo de Europa celebrada en Bruselas en junio de 2004. La decisión de la Comisión está en línea con esta recomendación, aunque en espíritu si no en la letra, la adhesión de Turquía se considera un caso diferente al de los demás países que hasta el momento se han incorporado a la UE.

Dados los innegables progresos realizados por Turquía, habría sido sumamente difícil para la Comisión posponer de nuevo el inicio de las negociaciones de adhesión sin poner en entredicho su credibilidad, sobre todo en el mundo musulmán, y sin desencadenar en Turquía una reacción en contra del “doble rasero”. Un rechazo habría confirmado la afirmación de Mustafa Kemal Atatürk –el fundador, en 1923, de la República de Turquía sobre las ruinas del imperio otomano– según la cual: “Occidente siempre ha tenido prejuicios contra los turcos, pero nosotros los turcos siempre nos hemos encaminado sistemáticamente hacia Occidente”. Cuando Turquía pasó a ser candidata en 1999, por considerarse que reunía las características básicas de un sistema democrático a pesar de presentar, al mismo tiempo, graves carencias en materia de derechos humanos y protección de las minorías, la UE se encontró en un callejón sin salida.

Aunque el Consejo Europeo de Helsinki decidió que “Turquía es un país candidato destinado a incorporarse a la Unión partiendo de los mismos criterios aplicados a los demás Estados candidatos”, está claro que no se están aplicando a este país los mismos criterios y métodos que se han utilizado en el caso de los 25 miembros actuales de la UE. La Comisión ha imbricado en su recomendación ciertas estipulaciones que hacen de Turquía un caso especial –que, de hecho, lo es–. Cabe observar, sin embargo, que el endurecimiento de las condiciones de adhesión también es aplicable a Croacia y que la Comisión ha introducido una cláusula de salvaguarda, debido a los altos niveles de corrupción, que podrían posponer la incorporación de Rumania más allá de la fecha prevista de 2007-2008. Pero estos países pequeños no suscitan el mismo nivel de preocupación que el gigante turco.

Existen dos motivos principales para el enfoque especial que se ha adoptado en el caso de Turquía. En primer lugar, la postura adoptada por la Comisión, que implica que la adhesión de pleno derecho de este país no es, de ningún modo, un resultado inevitable, tiene como propósito aplacar a la opinión pública de los países más contrarios a la incorporación de Turquía a la UE, es decir, Francia, Austria, los países escandinavos y algunos de los 10 países recién incorporados–. La firmeza de la Comisión con respecto a las negociaciones aseguró el apoyo prácticamente unánime de los 30 comisionados.

Con anterioridad, ya se había producido una división entre los escépticos a la adhesión turca a la UE y los partidarios de una actitud más positiva. Frits Bolkestein, comisario europeo saliente para el mercado único, declaró en septiembre que Europa se “islamizaría” a raíz de los cambios demográficos y migratorios que dicha incorporación conllevaría. Añadió que, si ello ocurriera, “la liberación de Viena (de los turcos) de 1683 habrá sido en vano”. Franz Fischler, comisario europeo saliente para la agricultura, afirmó que existían “dudas acerca de las credenciales secularizadoras y democráticas a largo plazo de Turquía” y que “podría... producirse una reacción fundamentalista”. A causa de dicho riesgo, había previsto un “plan B”, que pusiera en práctica las modalidades más idóneas para ayudar a Turquía a mantener el ímpetu reformista... [en forma de] un estatuto de asociación especial”.

Francia se encuentra entre las naciones de la UE con mayor hostilidad a la ampliación y los últimos 20 sondeos de opinión han revelado que aproximadamente el 60% de la población se opone rotundamente a la adhesión de Turquía. El pasado mes de septiembre, el primer ministro francés, Jean-Pierre Raffarin, lanzó a Europa la siguiente pregunta: “¿Queremos que el río del Islam se una al cauce del laicismo?”. El Presidente Jacques Chirac, que está a favor de la incorporación de Turquía a la UE, ha prometido, con el apoyo de José Manuel Durão Barroso, presidente entrante de la Comisión Europea, celebrar un referéndum en algún momento sobre la entrada de Turquía (al igual que hizo Francia en 1972 en relación con el ingreso del Reino Unido).

El informe de la Comisión ignora los problemas potenciales planteados por el patrimonio cultural y religioso de Turquía, y monitoriza los avances conseguidos en los mismos puntos que en el caso de otros países candidatos. Al contrario, declara que “Turquía sería un modelo importante, siendo un país de mayoría musulmana que se adhiere a principios fundamentales como la libertad, la democracia, el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales y el imperio de la ley”. Después de todo, Europa es la cuna del laicismo.

En segundo lugar, estas estrictas condiciones mantendrán la presión reformista sobre Turquía. En palabras de la Comisión, Turquía “ha realizado avances sustanciales en su proceso de reforma política” y sin una espada de Damocles sobre su cabeza podría perder ímpetu. Lo mucho que ha avanzado Turquía hasta el momento puede quedar de manifiesto por el hecho de que hace tan sólo 10 años, durante el conflicto entre el Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK) y las fuerzas de seguridad (que se cobró cerca de 30.000 víctimas), “las torturas eran pandémicas, con alrededor de un detenido muerto en custodia cada semana, y casos de ejecuciones extrajudiciales, asesinatos políticos y ‘desapariciones’ que se producían con una frecuencia casi diaria”, según *Human Rights Watch*.

El partido gobernante en Turquía, Justicia y Desarrollo (AKP), que ha constituido el primer gobierno plenamente controlado por un partido de fuerte tradición islamista en una nación con una constitución abiertamente secular (en la que el estamento militar es el protector autodeclarado del pueblo), puede plantear objeciones al hecho de ser tratado de modo distinto a los demás candidatos. Sin embargo, es un pequeño precio que pagar por la decisión histórica tomada, cuyo mérito cabe atribuir, en gran parte, al primer ministro, Recep Tayyip Erdogan. Resulta ciertamente irónico que el sueño de europeización de Turquía de Kemal Atatürk sea alcanzado por un devoto musulmán demócrata cuya esposa tiene la entrada vetada al palacio presidencial de Ankara por insistir en cubrirse la cabeza con un pañuelo –hábito estrictamente prohibido por la actual legislación–, pero que, por otra parte, ha visitado la Casa Blanca.

Es probable que el capital político generado por la decisión positiva mantenga al AKP en el gobierno y consiga, por segunda vez, en las próximas elecciones generales, un gobierno de partido único. Este hecho sería algo casi inaudito en Turquía, país que ha tenido 59 gobiernos, la mayoría coaliciones, en 81 años.

Las promesas de reforma ya no son suficientes para concluir las negociaciones; Turquía deberá demostrar efectivamente que ha logrado avances sobre el terreno antes de poder empezar ni tan sólo a debatir algunos temas. Las negociaciones de adhesión tendrán lugar en el marco de una Conferencia Intergubernamental, en la que las decisiones requieren unanimidad y plena participación de los miembros de la UE. Las negociaciones serán complejas. En relación con cada uno de los capítulos de las mismas, la Comisión afirma que el Consejo deberá establecer unas cotas de referencia para el cierre provisional y, cuando proceda, para la apertura de negociaciones, *incluyendo un historial satisfactorio de la implementación del acervo* (la cursiva se reproduce del texto de la Comisión). Las

actuales obligaciones legales conformes al *acervo* deberán cumplirse antes del inicio de las negociaciones sobre los capítulos correspondientes. Podrían requerirse largos períodos de transición. Además, algunas áreas, como políticas estructurales y acuerdos agrícolas, podrían precisar acuerdos específicos, mientras que para el libre movimiento de trabajadores se podría plantear la aplicación de salvaguardas permanentes a fin de evitar alteraciones graves en el mercado laboral de la UE.

En cuestiones de inmigración, uno de los principales factores que avivan la oposición de ciudadanos y políticos de la UE a la incorporación de Turquía, Olli Rehn, que asumirá el cargo de comisario europeo de ampliación el 1 de noviembre, comunicó al Parlamento Europeo que insistiría en establecer una cláusula de salvaguarda permanente para Turquía, lo que permitiría a la UE cerrar sus fronteras a las avalanchas de inmigrantes laborales en cualquier momento futuro –no sólo durante siete años, como es el caso de Polonia y los restantes países comunistas que pasaron a formar parte de la UE en mayo–. La población de origen turco que vive en la UE ya alcanza una cifra de prácticamente 4 millones, de la que 2,6 millones residen en Alemania (véase la Tabla 1).

Tabla 1. Población turca en los países de la UE (cifras en millares)

	Total	Nacionalidad turca	Nacionalizados en la UE
Alemania	2642	1912	730
Francia	370	196	174
Países Bajos	270	96	174
Austria	200	120	80
Bélgica	110	67	43
Reino Unido	70	37	33
Dinamarca	53	39	14
Suecia	37	14	23

Fuente: Informe de la Comisión Independiente sobre Turquía, septiembre de 2004.

A continuación, se exponen algunos de los principales puntos del informe:

- **Conclusión:** “Turquía ha logrado avances legislativos significativos en muchas áreas... Se realizaron importantes progresos en la aplicación de las reformas políticas que, sin embargo, deben consolidarse y ampliarse aún más”.
- **Reformas políticas:** “Las reformas políticas, acordes a las prioridades de la Asociación para la Adhesión, han sido introducidas por... una serie de cambios constitucionales y legislativos adoptados a lo largo de un período de tres años (2001-2004)”.
- **Reformas económicas:** “La estabilidad económica y la predictibilidad han sido objeto de mejoras sustanciales desde la crisis económica de 2001. La alta inflación anteriormente imperante se ha reducido a mínimos históricos, se ha logrado reducir la interferencia política y el marco tanto institucional como normativo se ha aproximado a los estándares internacionales”.
- **Reformas militares:** “El gobierno ha impuesto progresivamente su control sobre los militares. Aunque el proceso de alineación de las relaciones civiles-militares con la práctica de la UE está en curso, en Turquía las fuerzas armadas siguen ejerciendo influencia a través de una serie de canales informales”.
- **Reformas judiciales:** “La independencia y eficacia del poder judicial se han consolidado”.
- **Derechos humanos:** “En relación con... el respeto de los derechos humanos y el ejercicio de las libertades fundamentales, Turquía se ha adherido a las convenciones internacionales y europeas más importantes”.
- **Torturas:** “Las autoridades han adoptado una política de tolerancia cero frente a las torturas y se ha castigado a una serie de autores materiales de dichos delitos. Las torturas han dejado de ser sistemáticas, pero siguen produciéndose numerosos casos

de abusos y malos tratos, con inclusión de torturas, por lo que se precisarán esfuerzos adicionales para erradicar tales prácticas”.

- **Derechos de las mujeres:** “La situación de las mujeres no es muy satisfactoria; la discriminación y violencia de género, incluyendo los ‘asesinatos por honor’, siguen siendo un problema principal”.
- **Derechos de los niños:** “Los derechos de los niños se han consolidado, pero la explotación infantil sigue constituyendo un grave problema”.
- **Derechos de las minorías:** “El Alto Comisionado de la La OSCE [Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa] para las Minorías Nacionales podría desempeñar un valioso papel, colaborando con Turquía a alcanzar el pleno cumplimiento de las normas internacionales modernas sobre el tratamiento de minorías, incluyendo la kurda”.
- **Libertad de religión:** “Aunque la libertad de creencias religiosas está garantizada por la Constitución... las comunidades religiosas no musulmanas siguen experimentando problemas”.
- **Libertad de prensa:** “Se han conseguido avances notables, (pero)... los periodistas, escritores y editores siguen siendo condenados por motivos que contravienen las normas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”.

Impacto económico en la UE y coste de adhesión

El otro informe analiza las cuestiones suscitadas desde la perspectiva de la incorporación de Turquía. Los cambios de superficie, población y PIB ocasionados por la reciente ampliación, así como las modificaciones que implica la inclusión de Bulgaria y Rumanía (probablemente en 2007) y Turquía (como muy pronto en 2015) se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2. Impacto de la ampliación

	Aumento de superficie (%)	Aumento de población (%)	Incremento del PIB total ¹ (%)	Cambios en el PIB per cápita ² (%)	PIB medio per cápita ² (EU-15 = 100)
EU-15/EU-25	23	20	4,7	-8,8	91,2
EU-25/EU-27	9	6	0,7	-4,3	87,4
EU-27/EU-27 + Turquía ³	18	15	2,2	-9,1	79,4

(1) En euros.

(2) En PPS, datos del PIB de 2003.

(3) Sin perjuicio de la adhesión de cualquier otro país, como Croacia, durante este período transitorio.

Fuente: Eurostat, NSI, cálculos DG REGIO.

La consideración más importante, al menos para la opinión pública, es el efecto y el coste económicos. El informe afirma que el impacto de la incorporación de Turquía a la economía de la UE será positivo, pero relativamente pequeño, y ello se debería tanto a las modestas dimensiones de la economía turca como al grado de integración económica ya existente (en 1996, Turquía fue el primer Estado no miembro de la UE, y hasta ahora el único, que, antes de convertirse en miembro de pleno derecho, ha constituido una Unión Aduanera con la UE para bienes industriales y productos agrícolas procesados).

El comercio de mercancías con la UE-25 representó, en 2003, más de la mitad del comercio turco total: el 58% de sus exportaciones estuvieron destinadas a la UE-25 y el 52% de sus importaciones procedieron de este área. Por otra parte, el papel que desempeña Turquía en las importaciones y exportaciones sigue siendo modesto; en 2003, alrededor del 2,5% de las importaciones de la UE procedentes de terceros países tenía su origen en Turquía y el 3% de las exportaciones de la UE a terceros países fue destinado a Turquía.

Aunque la población turca es relativamente grande (para el año 2015 previsiblemente alcanzará los 80 millones de habitantes que tiene Alemania y para el año 2025 habrá aumentado mucho más, hasta los 89 millones), su PIB representa sólo un porcentaje algo superior al 2% del PIB de la UE-25. Como consecuencia, es probable que los efectos económicos beneficiosos de la adhesión de Turquía a la UE sean asimétricos, es decir, pequeños para la UE-25 en conjunto pero mucho mayores para Turquía. El impacto sobre la UE dependerá, en gran medida, de la forma en que la economía turca sea capaz de hacer frente a los preparativos necesarios para su ingreso.

La adhesión de Turquía, un país de renta media-baja, incrementaría las disparidades económicas regionales en la UE ampliada de un modo similar a la más reciente ampliación, y representaría un reto de primer orden para la política de cohesión. Turquía tendría derecho a beneficiarse de un apoyo significativo mediante los fondos estructurales y de cohesión durante un período de tiempo prolongado. Todas sus regiones tienen un PIB per cápita muy inferior al 75% de la media de la UE, el umbral para recibir fondos (el de la región de Van es del 8%), y el país también cumple los requisitos para recibir ayuda del Fondo de Cohesión. Existe una importante diferencia entre el este y el oeste del país, estando los principales centros de actividad económica en la parte occidental. El oeste de Turquía se beneficia del comercio con el resto del mundo, del turismo y de un mayor nivel de inversión, así como de una mejor dotación de infraestructuras. El 63% de la población turca vive en aproximadamente la mitad de la superficie del país, representando el 78% del PIB nacional y con un PIB per cápita un 23% superior a la media nacional. Cierta número de regiones de los actuales Estados miembros de la Unión, algunas de ellas en España, perderán su derecho, de acuerdo con las normas vigentes, a recibir los fondos estructurales que disfrutaban en la actualidad.

Según afirma la Comisión, es difícil ofrecer una estimación significativa del impacto, tanto en Turquía como en otros Estados miembros o países candidatos, de extender la política de cohesión y regional a Turquía. A efectos ilustrativos, calcula que con un crecimiento real anual continuado del PIB del 4%-5%, hacia el año 2025 las transferencias anuales ascenderían a una cifra algo superior a 5.600 millones de euros (precios de 2004) por cada punto porcentual del PIB de Turquía destinado a subvenciones regionales.

El impacto presupuestario completo sólo puede valorarse plenamente una vez definidos los parámetros relativos a las negociaciones financieras con Turquía en el contexto de las perspectivas financieras a partir del año 2014. La naturaleza y el importe de las transferencias realizadas a Turquía dependerá de una serie de factores cambiantes, como las políticas de la UE y cualesquiera acuerdos especiales convenidos con Turquía en las negociaciones, así como de las disposiciones presupuestarias vigentes en aquel momento y, en concreto, el techo presupuestario global. No obstante, está claro que el efecto, basado en las actuales políticas, será sustancial.

El ingreso de Turquía forzará una profunda reforma de la Política Agraria Común (PAC). En 2003, más de un tercio de la mano de obra turca estaba empleada en el sector agrícola, si bien su producción sólo ascendió al 12,2% del PIB. En la UE-25, el 5% de la mano de obra destinada a la agricultura genera el 2,2% del valor añadido total. Según el actual *acquis*, el coste de la ampliación de la PAC existente, con la inclusión del desarrollo rural a Turquía, ascendería a 8.200 millones de euros (precios de 2004) para el año 2025, el primer año en el que previsiblemente se devengaría el 100% de los pagos directos.

Política Europea de Seguridad y Defensa

Con su elevado nivel de gasto y efectivos militares, Turquía dispone de la capacidad necesaria para contribuir de manera significativa a la seguridad y defensa de la UE: el

gasto militar turco se cifra entre los más altos de todos los miembros de la OTAN (organización a la que Turquía se incorporó en 1952), en el 2,6% del PIB en 2004, mientras que sus 793.000 efectivos militares constituyen el 27% de las fuerzas de los componentes europeos de la OTAN y representan el 3,9% de la población activa de Turquía (en comparación con el 1,7% de promedio en otros países europeos integrantes de la OTAN).

Turquía ha prestado su colaboración, cada vez con mayor intensidad desde mediados de la década de los noventa, en la política de seguridad y defensa europea. Este diálogo ha llevado a un grado considerable de convergencia entre los puntos de vista de la UE y de Turquía sobre cuestiones de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El historial de cumplimiento por parte de Turquía de las declaraciones políticas de la UE, Posiciones Comunes y Acciones Conjuntas, y otras medidas de PESC demuestra el grado de perspectivas compartidas. Sin embargo, a pesar de su historial generalmente satisfactorio, según señala el informe, Turquía se alinea con un número de declaraciones de la UE significativamente inferior al de otros países en vías de adhesión y asociados.

Turquía está indecisa en aproximarse a las posiciones de la UE en cuestiones que, según su opinión, afectan a sus intereses vitales de política y seguridad exterior, en especial en relación con sus vecinos geográficos (Irak, el Cáucaso, etc.) y los derechos humanos y acontecimientos en países musulmanes, donde insiste en adoptar una posición nacional diferenciada.

En el año 2003, Turquía había desplegado contingentes considerables en Afganistán (ISAF), Bosnia (SFOR II) y Kosovo (KFOR), habiéndole sido confiado el liderazgo de los contingentes multinacionales de la ISAF en Afganistán.

Efecto sobre las instituciones

La integración de Turquía en la UE ejercerá un gran impacto en varias instituciones, entre las que destacan principalmente el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa. En virtud de la nueva constitución propuesta, el Parlamento tendrá como máximo 750 diputados después del año 2009, con un umbral mínimo de seis diputados y un máximo de 96 por Estado miembro. El incremento de los actuales 732 diputados a los 750 previstos pretende dar cabida a futuras ampliaciones de la Unión, y la adhesión de Turquía afectaría de forma significativa a la asignación de diputados a los actuales Estados. En concreto, para dar cabida a la adhesión de Turquía, los países medianos y grandes deberán renunciar a algunos de sus escaños.

Por lo que respecta al sistema de votación del Consejo, la Constitución introducirá, a partir del 1 de noviembre de 2009, y en cuanto a las decisiones por mayoría cualificada, el principio de la doble mayoría (el 55% de los miembros del Consejo, con un mínimo de 15, y que representen países que formen al menos el 65% de la población de la Unión Europea). Además, una minoría de bloqueo deberá incluir al menos a cuatro miembros del Consejo. Con la incorporación de Turquía podría alcanzarse una minoría de bloqueo con más facilidad, desde el punto de vista poblacional, por parte de un pequeño número de Estados de mayor tamaño. En consecuencia, en una Unión Europea de 27 miembros más Turquía, este último país tendría un peso específico en la toma de decisiones más o menos equivalente a su antes mencionada cuota de población en la UE, confiriéndole un papel importante en el proceso de toma de decisiones. La incorporación de Turquía tendrá menor efecto institucional con respecto a la Comisión.

Conclusión: La decisión de iniciar las negociaciones de adhesión es un momento crucial en los casi 50 años de existencia de la Unión Europea. La integración de Turquía como miembro de pleno derecho conllevará profundas implicaciones en todos los ámbitos, incluyendo la tarea de contribuir a que la UE se convierta en una potencia en materia de política exterior global.

William Chislett

Escritor, autor del documento de trabajo del Instituto Real Elcano sobre Turquía (www.realinstitutoelcano.org/documentos/101.asp), actualmente en proceso de actualización, y también de dos libros sobre el país.